

PEDRO LAINS

Universidade de Lisboa

ORCID: 0000-0003-1810-1734

INSTITUIÇÕES, FINANÇAS, COMÉRCIO E REGULAÇÃO NO PORTUGAL MODERNO¹

Introdução

Instituições, finanças, comércio e regulação, em Portugal, nos séculos XVI a XVIII, são os grandes temas que percorrem este livro. Para os explorar, apresentam-se aqui trabalhos sobre gestão de patrimónios e rendimentos das casas dos infantes manuelinos e dos duques de Coimbra e Aveiro, do Santo Ofício e do Município do Porto, assim como gestão de crédito e financeira das Misericórdias de Lisboa e de Évora, sobre redes comerciais, e regulação da moeda em Goa e do mercado de carnes no Porto. O mais importante elo de ligação entre os vários capítulos que compõem este volume decorre da preocupação com a análise detalhada de questões relacionadas com a gestão financeira das instituições estudadas, assim como da relação dessa gestão com temas de desenvolvimento do reino. Entre os critérios comuns dos vários estudos, encontramos também uma preocupação de utilização de fontes quantitativas inéditas ou até agora utilizadas de forma dispersa.

Os resultados destas investigações são a todos os títulos inovadores e apontam para um importante conjunto de conclusões sobre as relações entre instituições e desenvolvimento económico. Em particular, encontramos conclusões sobre as implicações da permanência no tempo de instituições de carácter formal ou informal. Existem também dados novos para discutir o papel do Estado central na organização institucional do país, ao longo do

¹ Este texto beneficiou de comentários e sugestões dos organizadores do volume, assim como de José Luís Cardoso e de Susana Münch Miranda, a quem aqui muito agradeço.

período moderno. O leitor poderá encontrar dados para concluir sobre as causas dos diferentes níveis de eficiência do Estado e das instituições estudadas, abrindo portas para uma discussão mais geral relativamente ao papel das instituições no desenvolvimento económico das nações.

A discussão sobre o papel das instituições no desenvolvimento económico estende-se por uma vasta bibliografia, a nível nacional e internacional². Numa breve incursão, podemos incluir os estudos sobre temas como o da análise do impacto de regimes absolutistas por oposição a regimes com maior participação do parlamento ou de poderes periféricos³. Segundo De Long e Shleifer⁴, numa linha de argumentação que remonta aos tempos de Montesquieu e Adam Smith, o absolutismo teria tido impactos negativos no desenvolvimento económico, ao não assegurar o estabelecimento de direitos de propriedade, colocando em contraste os casos da Inglaterra e da Holanda, por um lado, e os da França ou da Espanha, por outro. Já Epstein⁵ estabelece uma ligação positiva entre o desenvolvimento de estados com capacidade de definir fronteiras entre os poderes legislativo, executivo e judicial, e os direitos de propriedade individual que levam a um melhor funcionamento dos mercados

² Entre a diversidade de monografias em que o papel das instituições é discutido, ver: Allen, R. C. (2009), *The British Industrial Revolution in Global Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press; Mokyr, J. (2010), *The Enlightened Economy: An Economic History of Britain 1700-1850*, Yale, Yale University Press; Ogilvie, S. (2011), *Institutions and European Trade: Merchant Guilds, 1000-1800*, Cambridge, Cambridge University Press; Grafe, R. (2012), *Distant Tyranny Markets, Power, and Backwardness in Spain, 1650-1800*, Princeton, Princeton University Press. Ver também a súmula bibliográfica em Mokyr, J. e Voth, H.-J. (2010), *Understanding growth in Europe, 1700-1870: Theory and evidence*. In S. Broadberry e K. O'Rourke (orgs.), *The Cambridge Economic History of Modern Europe, Vol 1. 1700-1870*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 21-28.

³ North, D. e Weingast, B. R. (1989), «Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England», *Journal of Economic History*, vol. 49 n.º 4, pp. 803-832; De Long, J. B. e Shleifer, A. (1993), «Princes and merchants: European city growth before the Industrial Revolution», *Journal of Law and Economics*, vol. 36, n.º 2, pp. 671-702; Zanden, J. L. van; Buringh, E.; Bosker, M. (2012), «The rise and decline of European parliaments, 1188-1789», *Economic History Review*, vol. 65, n.º 3, pp. 835-861.

⁴ De Long, J. B. e Shleifer, A. (1993), «Princes and merchants: European city growth before the Industrial Revolution», *Journal of Law and Economics*, vol. 36, n.º 2, p. 672.

⁵ Epstein, S. R. (2000), *Freedom and Growth: The Rise of States and Markets in Europe, 1300-1750*, London, Routledge, pp. 169-174.

e da economia⁶. Neste sentido, não há propriamente uma contradição entre a centralização da distribuição de recursos e o desenvolvimento dos mercados e da capacidade de investimento, inovação e transformação tecnológica associados ao desenvolvimento económico na era pós revolução industrial britânica.

Os efeitos de culturas mais consentâneas com a atividade comercial, financeira e económica são considerados por autores como Landes⁷, que encontra relações de causalidade próxima entre determinadas culturas e o desenvolvimento de instituições mais favoráveis ao crescimento económico, ficando todavia por explicar os fundamentos do aparecimento dessas culturas consideradas mais favoráveis à mudança. Num modelo com um grau superior de precisão mas que também precisa de discussão aprofundada, Acemoglu et al⁸ consideram o impacto do comércio do Atlântico na distribuição do poder político nas nações que mais nele se envolveram e, por conseguinte, na capacidade de desenvolvimento de quadros institucionais favoráveis ao investimento. Mokyr⁹ prefere realçar o papel das transformações mentais do iluminismo no desenvolvimento económico e, em particular, na industrialização europeia setecentista. Nem sempre, todavia, o papel das instituições formais é estimado como relevante, tal como acontece em De Pleijt e Van Zanden¹⁰ que concluem pelo predomínio da importância do capital humano na ascensão da revolução industrial britânica e na divergência de rendimentos *per capita*

⁶ Greif, A. (1989), «Reputation and coalitions in medieval trade: evidence on the Maghribi traders», *Journal of Economic History*, vol. 49, n.º 4, pp. 856-882; Idem (2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁷ Landes, D. (1998), *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*, New York, W. W. Norton.

⁸ Acemoglu, D.; Johnson, S.; Robinson, J. (2005), «Institutions as a fundamental cause of long-run growth», in P. Aghion e S. Durlauf (orgs.), *Handbook of Economic Growth Vol. 1A*, Amsterdam, North-Holland, pp. 386-472; Idem (2005), «The rise of Europe: Atlantic trade, institutional change, and economic growth», *American Economic Review*, vol. 95, n.º 3, pp. 546-579.

⁹ Mokyr, J. (2010), *The Enlightened Economy: An Economic History of Britain 1700-1850*, Yale, Yale University Press.

¹⁰ Pleijt, A. de e Zanden, J. L. van (2016), «Accounting for the “Little Divergence”: What drove economic growth in pre-industrial Europe, 1300-1800?», *European Review of Economic History*, vol. 20, n.º 4, pp. 387-409.

entre o norte e o sul da Europa. Ogilvie¹¹ e Grafe¹² relativizam as dificuldades de análise do papel das instituições nacionais no desenvolvimento económico, apontando para a diversidade e complexidade dos sistemas políticos, que não podem ser reunidos em categorias claramente distintas. Do mesmo modo, Allen¹³, não deixando de dar importância ao desenvolvimento institucional, centra-se na análise dos «incentivos económicos», decorrentes da configuração dos mercados, em particular da abundância relativa dos fatores produtivos importantes no fenómeno da industrialização setecentista, como o capital, o trabalho e a energia. Nesta discussão, é também necessário tomar em conta o papel das instituições informais e o grau da sua eficiência em relação às instituições formais¹⁴ e o impacto das instituições formais no desenvolvimento de soluções informais¹⁵.

É importante estudar o desenvolvimento institucional associado à evolução das economias, a nível nacional ou local. Países, nações ou regiões com instituições mais eficazes, qualquer que seja a medida dessa eficácia, têm maiores aptidões para enfrentar os problemas de desenvolvimento económico, em contextos de maior ou menor concorrência global. As instituições podem ser formais ou informais incluindo aquelas que enquadram a governação política, a produção legislativa, a regulação de contratos, as relações entre produtores e comerciantes, assim como as instituições financeiras ou ligadas ao ensino e à inovação. A associação entre instituições e desenvolvimento económico tem beneficiado de um enorme esforço de investigação em várias áreas do saber, incluindo a sociologia, a antropologia, a economia e naturalmente a história económica.

¹¹ Ogilvie, S. (2007), «Whatever is, is right»? Economic institutions in pre-industrial Europe», *Economic History Review*, vol. 60, n.º 4, pp. 649-684.

¹² Grafe, R. (2012), *Distant Tyranny Markets, Power, and Backwardness in Spain, 1650-1800*, Princeton, Princeton University Press.

¹³ Allen, R. C. (2011), «Why the industrial revolution was British: commerce, induced invention, and the scientific revolution», *Economic History Review*, vol. 64, n.º 2, pp. 357-384.

¹⁴ Mokyr, J. (2010), *The Enlightened Economy: An Economic History of Britain 1700-1850*, Yale, Yale University Press.

¹⁵ Ogilvie, S. (2007). «Whatever is, is right»? Economic institutions in pre-industrial Europe», *Economic History Review*, vol. 60, n.º 4, pp. 649-684.

No que diz respeito aos estudos sobre Portugal em particular, podemos notar que a preocupação da coroa portuguesa com a sua sobrevivência, quer interna, quer internacional, podia implicar uma menor capacidade de intervenção política e de reforma institucional e assim a perpetuação de práticas menos adequadas de gestão financeira ou política (Monteiro 2003)¹⁶. Segundo Amaral¹⁷, as relações entre a coroa portuguesa e a aristocracia dificultaram a consolidação dos direitos individuais de propriedade e a participação em atividades de carácter comercial, forças que só viriam a ser desbloqueadas muito após a Revolução de 1820. Serrão¹⁸, todavia, defende que a estrutura imperfeita dos direitos de propriedade não era necessariamente limitativa do investimento na terra, apontando como demonstração o dinamismo comercial da agricultura portuguesa ao longo do século XVIII.

Neste capítulo introdutório, começaremos por colocar de froma necessariamente breve num contexto mais alargado os estudos apresentados no livro. Aqui trataremos com maior detalhe os estudos que procuram responder diretamente às relações entre instituições e comportamento da economia, sendo que os demais estudos do livro também contribuem indiretamente para a discussão desse grande tema. De seguida, procedermos à inventariação dos principais temas e conclusões de cada capítulo, e terminaremos com uma breve apresentação das conclusões gerais e extensões do conjunto da obra.

Os conteúdos

As instituições estudadas neste livro cobrem um leque suficientemente aberto de temas, e as questões podem ser de vária ordem. A partir destes estu-

¹⁶ Monteiro, N. (2003), *Elites e Poder: Entre o Antigo Regime e o Liberalismo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais. Ver também Hespanha, A. M. (org.) (1993), *História de Portugal, Vol. 4. O Antigo Regime, 1620-1807*, Lisboa, Círculo de Leitores e Costa, L. F.; Lains, P.; Miranda, S. M. (2016), *An Economic History of Portugal, 1143-2010*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁷ Amaral, L. (2012), «Institutions, property, and economic growth: back to the passage from the *Ancien Régime* to liberalism in Portugal», *Análise Social*, vol. 47, n.º 1, p. 32.

¹⁸ Serrão, J. V. (2017), «Extensive growth and market expansion, 1703-1820», in Freire, D. e Lains, P. (orgs.), *An Agrarian History of Portugal, 1000-2000*, Leiden, Brill, pp. 132-171.

dos podemos avançar no conhecimento do poder régio junto da nobreza, dos municípios ou da Inquisição, ou compreender melhor em que circunstâncias se desenvolvem instituições formais ou informais, e quais os diferentes papéis que desempenharam. A leitura deste volume permite-nos ainda ter uma ideia mais clara sobre os problemas de desenvolvimento institucional do país e colocar a experiência de Portugal no contexto do debate sobre as relações entre desenvolvimento institucional e desenvolvimento económico. Neste livro, encontramos uma monarquia centralizada, principal fonte de financiamento das casas senhoriais, da Inquisição, das misericórdias e dos municípios analisados, em que as ligações entre agentes económicos não regulados por entidades constituídas formalmente têm tanta ou mais importância do que as ligações que passam por instituições de carácter formal.

Uma das questões mais importantes que o livro pode levantar é a de saber se a importância da coroa e da informalidade institucional decorreu de escolhas dos agentes envolvidos ou da incapacidade de explorar caminhos alternativos. Paralelamente, podemos questionar em que medida as conclusões aqui apresentadas estão relacionadas com a posição de Portugal no concerto das outras unidades políticas europeias. O esforço de generalização a partir destes estudos de caso deve ter em atenção que eles se reportam a um só país. Por conseguinte, é preciso entender qual era a posição de Portugal no contexto europeu, particularmente se pretendermos aduzir conclusões sobre desenvolvimento institucional e económico em termos gerais. Se utilizarmos as corretas metodologias de pesquisa histórica, formulações teóricas bem fundamentadas, e rigor nas generalizações, podemos beneficiar grandemente do estudo das relações entre instituições e desenvolvimento a nível nacional para um melhor conhecimento global dessas relações.

As circunstâncias históricas da formação, desenvolvimento ou consolidação de cada nação importam para as conclusões e generalizações a que se chegam a partir do seu estudo. Por isso é preciso tratar de um número alargado de exemplos históricos, não deixando todavia de ter presente o impacto dos particularismos nas conclusões que se podem retirar. Quando estudamos questões relacionadas com o desenvolvimento institucional e os seus impactos nos níveis de eficiência económica, por exemplo, precisamos de manter

presente as implicações decorrentes de diferentes culturas, situações geopolíticas ou graus iniciais de desenvolvimento.

Assim, ao estudar um caso como o português, não podemos deixar de considerar o impacto da sua posição geográfica na Europa, afastada dos principais centros de dinamismo económico do continente e próxima das rotas atlânticas, características que influenciaram a estrutura da economia e a geografia das suas relações com o exterior. Sendo tais características largamente independentes da vontade humana, é legítimo deduzir-se que instituições que se desenvolveram no país foram por elas influenciadas. Do mesmo modo, os fundamentos da produção económica em Portugal foram afetados pelo tipo de dotação de recursos naturais que condicionavam a agricultura, o comércio ou as manufaturas.

Mas a história das nações é também afetada por decisões que ultrapassam as condicionantes naturais, decorrentes de escolhas de grupos ou de instituições. Portugal não é uma exceção, sendo inclusivamente um bom caso de estudo para as fontes políticas do desenvolvimento institucional atendendo à antiguidade da sua definição enquanto nação e estado. O longo tempo decorrido desde o início da formação do estado português tem de ser considerado numa ampla perspetiva, pois inclui o período de expansão territorial e de coabitação de diferentes povos ou nacionalidades, a expansão ultramarina, o interregno da união dinástica entre as coroas de Portugal e Espanha, e mudanças bruscas de regime em diferentes momentos históricos, sobretudo na transição do antigo Regime no período contemporâneo.

As questões mais importantes levantadas pelas investigações deste volume são as de conhecer os mecanismos de funcionamento das instituições relevantes, a forma como as mesmas podem beneficiar a atividade humana e quais são as causas do seu desenvolvimento. Esta última questão é de particular importância pois entre essas causas pode estar o dinamismo económico, muitas vezes aquilo que se pretende explicar, podendo por isso haver dificuldades de identificação no estudo da relação entre um e outro. Essa possibilidade é muitas vezes descurada, havendo uma parte da bibliografia que passa por cima dela, atribuindo com maior facilidade a primazia ao desenvolvimento institucional, enquanto causa, e tomando o desenvolvimento económico simplesmente como uma consequência.

O ordenamento dos capítulos no livro é cronológico, mas podemos detetar a confluência dos textos em torno de três grandes temas, que seguimos de perto nas próximas secções. O primeiro tema refere-se ao estudo do património, dos rendimentos e doações de duas casas senhoriais, dos tribunais da Inquisição e do município do Porto, tratando-se do conjunto formado pelos capítulos 1, 2, 5 e 8. O segundo tema está relacionado com a gestão das misericórdias de Lisboa e Évora, e de duas casas comerciais, reunindo os capítulos 7, 6, 4, e 10. Finalmente, os capítulos 3 e 9 tratam de temas de regulação de mercados, em diferentes espaços e tempos. O que se segue é um guia de leitura do volume, procurando encontrar os principais fios condutores da investigação de casos particulares, que nos ajudam a responder à questão geral dos efeitos do quadro institucional no nível de atividade económica.

Património, fiscalidade e poder régio

O capítulo 1, de Helder Carvalhal, estuda as fontes de rendimento dos descendentes masculinos não eclesiásticos de D. Manuel I, a saber, D. Luís, duque de Beja, D. Fernando, duque da Guarda, e D. Duarte, duque de Guimarães, durante o reinado do mesmo monarca, entre 1495 e 1521. A investigação teve como objetivo central determinar a composição dos rendimentos daqueles infantes, analisando a importância relativa dos proveitos do património próprio, resultante das doações régias, assim com das tenças concedidas anualmente pelo monarca. O estudo utiliza fontes indiretas, incluindo cartas de quitação ou recibos dos tesoureiros das casas dos infantes, dada a inexistência nos arquivos de livros de contabilidade das mesmas casas.

O capítulo procura também determinar em que medida a composição dos rendimentos dos infantes foi afetada pelas alterações legislativas introduzidas durante o período manuelino ou se, alternativamente, seguiu o padrão herdado dos reinados anteriores. A conclusão é que as modificações do financiamento da casa real e dos infantes, em vigor desde o início da dinastia de Avis, em particular a sisa, um imposto de base municipal sobre transações comerciais, continuaram a dominar os rendimentos da casa real. A dependência do monarca e das benesses que distribuía pelos infantes e nobreza de um

imposto municipal com outros destinos resultava da insuficiência de receitas próprias. Hélder Carvalhal explica por que razão isso era assim e porque não foram desenvolvidos recursos fiscais alternativos, dando particular atenção aos rendimentos do império. Segundo conclui, D. Manuel I procurou mas foi incapaz de desenvolver alternativas e por isso o modelo de financiamento herdado dos reinados anteriores foi mantido. Assim, as reformas institucionais não foram capazes de ultrapassar as dificuldades de financiamento real. Todavia, acrescenta ainda o autor que dois dos infantes acabariam por ver aumentar os respetivos patrimónios por via do casamento. Os rendimentos do império viriam a ganhar importância ao longo do século XVI, mas a mudança não se deveu a quaisquer reformas institucionais, mas apenas ao desenvolvimento da conjuntura favorável, nesse domínio.

A principal conclusão é que a estrutura das fontes de receita seguiu um padrão regular, semelhante ao herdado dos anteriores monarcas, e que as tentativas de alteração das fontes de financiamento não tiveram sucesso. Este estudo mostra o que se passava com descendentes do monarca, sendo por isso importante não só do ponto de vista político, mas também financeiro, uma vez que o património analisado estava ao nível do das maiores casas nobiliárquicas do país, nomeadamente, a de Bragança, de Coimbra e Aveiro e de Vila Real. As alterações processadas no enquadramento legal, relativas ao aumento da tributação para prover à casa real, foram pouco eficazes e por isso a prática anterior de procura de financiamento por via de «ferramentas como a política matrimonial, interferência nas jurisdições eclesiásticas, ou a consignação de réditos de origem ultramarina» (p. 40) manteve-se como determinante.

O capítulo 2, de Cristóvão Mata, segue o mesmo tipo de questões relacionadas com as fontes de financiamento relativamente à casa de Aveiro, durante um período que atravessa o século XVI e as primeiras décadas do século XVII. As fontes de rendimento da casa de Aveiro não se diferenciam substancialmente das fontes das outras grandes casas da nobreza titular em Portugal, incluindo rendimentos de bens doados pela Coroa e de ordens militares outorgadas, no caso, de Avis e Santiago, assim como de bens patrimoniais herdados ou adquiridos. A análise deste capítulo contribuiu não só para determinar a origem dos rendimentos e a medida da dependência desses rendimentos das doações régias, como se insere na discussão mais geral sobre o

poder financeiro e político da alta nobreza, num século para o qual se discute se esse poder declinou ou não. Mais uma vez, a falta de fontes documentais sobre as despesas obrigou o autor a centrar-se na evolução do conjunto do património da casa.

Cristóvão Mata chega a duas conclusões fundamentais. A primeira diz respeito à permanência da importância das doações régias no quadro dos rendimentos da casa que estuda. A segunda refere-se à circunstância desta casa em particular não ter conhecido uma descida de rendimentos, beneficiando de um melhor acesso ao crédito ou às benesses régias. Segundo o autor, a evolução do património e das receitas decorreram em alguma medida das especificidades da casa de Aveiro, em particular, da sua proximidade à casa real, embora conclua também que a composição das fontes de receitas não diferia substancialmente do que acontecia com a grande nobreza em Portugal. Em suma, neste caso como em outros, o estatuto e o poder político estavam estreitamente associados à obtenção de fontes de rendimentos, quer patrimoniais, quer por doações régias, sendo embora estas mais importantes.

A dependência da coroa é também patente no estudo das fontes de financiamento dos tribunais do Santo Ofício no período de 1640 a 1773. Essa é a principal conclusão do capítulo 5, da autoria de Bruno Lopes, que estuda os rendimentos dos tribunais metropolitanos, sedeados em Lisboa, Évora e Coimbra. A dependência da fazenda régia resultou do facto de os tribunais da Inquisição não terem gerado receitas próprias em valor suficiente para cobrir as despesas administrativas, característica que se manteve ao longo de todo o período estudado. Os tribunais portugueses eclesiásticos contrastavam com os espanhóis, já que estes tinham fontes próprias de receitas, incluindo as resultantes do confisco dos bens dos condenados. Apesar de algumas demonstrações de vontade de mudança, por exemplo com o estabelecimento de aluguer de imóveis ou o empréstimo de dinheiro a juros, a Inquisição não conseguiu manter-se financeiramente autónoma relativamente aos cofres da Coroa.

A leitura deste primeiro conjunto de trabalhos permite tecer conclusões gerais sobre as formas de desenvolvimento institucional. Da análise da evolução das fontes de financiamento das casas dos infantes de D. Manuel I, sobressaía a ideia de que os projetos de mudança institucional fundamenta-

dos ou não em propósitos consistentes, não tiveram os resultados esperados, dadas as dificuldades em gerar fontes alternativas de receita. A conclusão maior deste resultado é a de que o impacto de mudanças no enquadramento institucional pode ser de menor significado, dependendo das circunstâncias, neste caso do acesso a fontes alternativas de receita fiscal. Mas o impacto das mudanças institucionais depende em grande medida da vontade política. Segundo se conclui, o financiamento das casas dos infantes seguiu um «critério de oportunidade» mais do que um plano de reconfiguração da posição dos diferentes agentes. Quanto à casa de Aveiro, ao longo do século XVI e início do XVII, conclui-se que o estatuto e o poder político estavam associados à capacidade financeira da mesma casa, a qual decorria do património herdado, do acesso ao crédito ou a negócios protegidos, ou a doações régias, sendo estas últimas em maior proporção pelo que isso era dependente em grau relevante da «liberalidade régia» (p. 71). Também os tribunais do Santo Ofício de Lisboa, Évora e Coimbra, se mantiveram financeiramente dependentes da Fazenda real, apesar de uma série de medidas tendentes a diminuir essa dependência, tais como a consignação dos rendimentos do tabaco ou «através da compra de juros, do aluguer de imóveis ou de censos e foros» (p. 183). Restará saber, como questiona o autor, quais as razões da perpetuação da dependência da fazenda real.

O capítulo 8, de autoria de Patrícia Costa, analisa a administração financeira da Câmara do Porto, ao longo do século XVIII, mostrando-nos uma instituição mais próxima da coroa. No âmbito das instituições estudadas neste volume, a Câmara do Porto é das mais permeáveis à intervenção direta da Coroa, em questões financeiras. O quadro da administração financeira do Estado evoluiu ao longo do século estudado, na medida em que foram concedidos maiores níveis de autonomia às instituições periféricas, fora da órbita da administração central. Todavia, a autoridade central não deixou de exercer poder sobre esta câmara traduzido, por exemplo, em «determinações centrais no sentido da normalização e organização contabilística local», que a autora interpreta como «instrumento de controlo» por parte do poder central (p. 248). Assim, podemos observar o Estado central a controlar uma instituição da administração local, de modo a determinar a gestão das receitas, das despesas e das formas de afetação dos recursos financeiros obtidos através da tributação.

A disputa entre a coroa e poderes que podemos apelidar de *periféricos* está bem patente neste estudo sobre as finanças do município do Porto. Aí se conclui que a coroa não deixou de intervir na administração financeira daquela cidade com o fim de a manter sob fiscalização e também de conseguir a canalização de receitas da cidade para o reino. Neste caso, a coroa conseguiu atuar no sentido dos seus interesses. Ao considerarmos em conjunto os quatro estudos de caso de instituições dependentes da coroa, torna-se plausível a conclusão de que os níveis de independência financeira da coroa foram em alguma medida determinados pela sua própria vontade, consoante as implicações no seu poder político. Os níveis de organização da contabilidade da Inquisição e do Município do Porto eram superiores aos das casas dos infantes manuelinos e de Aveiro, o que significará que a ausência de livros de contas destas casas não decorria de desconhecimento dos novos procedimentos contabilísticos, mas muito provavelmente de uma estratégia de menor controlo formal ou informal da contabilidade. Esta conclusão poderia ser desenvolvida para melhor se perceber o desenvolvimento das práticas de contabilidade financeira, pois dá-nos uma forma de estudar as razões da adoção ou não das inovações na gestão patrimonial, uma questão central no estudo do desenvolvimento institucional.

Comércio, comerciantes e regulação

A definição da fronteira entre instituições formais e informais ligadas ao comércio é difícil, dada multiplicidade de códigos legislativos, de direitos e de obrigações. Existiam também instituições formais, como as misericórdias, estudadas nos capítulos 7 e 6, que exerciam atividades comerciais, sobretudo relacionadas com a concessão de crédito, assim como instituições de carácter informal, como as redes das casas comerciais de Simon Ruiz, no século XVI, e de Jacinto Bandeira, no século XVIII, tratadas nos capítulos 4 e 10, mais uma vez num amplo leque temporal e geográfico.

No capítulo 7, de autoria de Lisbeth Rodrigues, estuda-se a concessão de crédito por parte da Misericórdia de Lisboa, no século XVIII, e, em particular, os níveis de incumprimento dos devedores, assim com as causas desse

incumprimento. O estudo mostra como a concessão de crédito dependia da pertença a redes e seguia estratégias de favorecimento, muito embora isso implicasse alguma preocupação com a obtenção de «garantias pessoais e patrimoniais» por parte dos credores. Os créditos seguiam a via contratual e eram por isso formalizados. Mesmo assim, a taxa de incumprimento ascendia a 70% em termos de número de contratos, sendo difícil à Misericórdia recuperar os créditos perdidos, por via dos tribunais ou por vias informais. Aqui temos o exemplo de atividade comercial, no caso creditícia, feita por uma instituição formal, seguindo regras formais, mas com elevados níveis de risco e incumprimento que não podiam estar muito longe do que se passava com as outras instituições «informais». E a pergunta principal deste capítulo que, de certo modo, ajuda a responder aos problemas analisados pelos demais capítulos do livro sobre atividade comercial é a seguinte: «Por que razão a Misericórdia manteve a prática de crédito através de contratos formais que anteviam a hipoteca de bens vinculados e cuja execução era problemática em caso de incumprimento?» (p. 234).

O capítulo 6, da autoria de Rute Pardal, sobre a evolução das receitas e despesas da Misericórdia de Évora, ao longo do período de 1600 a 1750, revela um constante equilíbrio das contas desta instituição, conclusão cujas implicações necessitariam de ser estudadas ulteriormente. Segundo a autora, esse equilíbrio pode sofrer de «artificialidade», dado que as contas tinham de «responder à fiscalização da coroa». Será por isso necessário encontrar formas de confirmar o equilíbrio financeiro registado, o que poderá passar por uma análise dos mecanismos de controlo da coroa sobre a atividade da instituição ou pelo estudo de eventuais consequências da criação de largos excedentes ou défices na mesma instituição. O capítulo trata ainda da repartição das fontes de rendimento e das despesas da Misericórdia estudada, verificando-se que tanto uns como outros eram bastante diversificados. É importante salientar aqui o facto de a Misericórdia de Évora apresentar uma contabilidade com um grau avançado de sofisticação e ainda contas equilibradas, ao longo do século e meio analisado, colocando-a ao nível do Município do Porto e em contraste com as casas nobiliárquicas analisadas anteriormente.

O capítulo 4, de Ana Sofia Ribeiro, analisa o funcionamento da casa comercial de Simon Ruiz ao longo dos anos entre 1550 e 1609. A questão

central da investigação é a de determinar a forma como os comerciantes minimizavam os riscos da atividade, se o faziam utilizando instituições formais como os tribunais, agremiações de mercadores ou instituições de natureza pública com jurisdição extraterritorial, ou se, ao contrário, o risco era controlado por mecanismos informais, relacionados com o estabelecimento de contactos entre comerciantes. O capítulo começa por mostrar o incipiente desenvolvimento, na Península Ibérica, de instituições que poderiam ajudar a controlar o risco, seguindo depois para o estudo detalhado do funcionamento de uma casa comercial em particular para concluir que as ligações informais eram determinantes para o desenvolvimento das ligações mercantis. Fica em aberto explorar as razões da debilidade institucional e do desenvolvimento de formas alternativas de controlo do comércio, assim como das consequências para o comércio dessa debilidade. Todavia, neste estudo, nada aponta para que a ausência de instituições ditas formais fosse sentida como um óbice ao desenvolvimento do comércio. Sendo assim, a conclusão mais importante é que as redes formais já existentes à época em outros países e que acabariam por aparecer em Espanha e Portugal, bem mais tarde, responderam talvez mais a preocupações de regulação e tributação por parte dos estados do que a necessidades de maior controlo por parte dos comerciantes.

Estas mesmas conclusões podem ser deduzidas da leitura do capítulo 10, da autoria de Tomás de Albuquerque, sobre uma casa comercial em Lisboa, com atividade no último quartel do século XVIII e princípios do século XIX. Também aqui verificamos que os mecanismos informais de controlo e gestão do comércio tinham uma importância determinante, relativamente aos mecanismos impostos por instituições formais. O Estado não chegava aos comerciantes e aparentemente estes não se mostravam preocupados com isso. No caso da casa comercial de Jacinto Fernandes Bandeira, Barão de Porto Covo e «primeiro financeiro português a entrar para a nobreza do reino», a dependência podia até ir no sentido inverso, já que foi o novo Estado liberal a solicitar os seus serviços para a obtenção de empréstimos junto de casas bancárias estrangeiras.

Os capítulos 3 e 9 tratam de problemas de regulação. O capítulo 3, de Roger Lee de Jesus, mostra como uma intervenção no valor da moeda

de Goa, em meados do século XVI, conseguiu impedir o seu desaparecimento de circulação. O capítulo 9 sobre o mercado de carnes do Porto, nas últimas décadas do século XVIII, da autoria de Francisco Cebreiro Ares, estuda as circunstâncias da intervenção da administração local, o senado, na regulação do mercado de modo a controlar a subida de preços de um bem alimentar essencial. Este estudo mostra em que medida o Estado, através de um órgão local, tinha capacidade de intervenção em situações consideradas importantes, impondo regulações para imprimir maior dinamismo comercial, maior concorrência e preços mais baixos. Os dois capítulos sobre regulação de mercados tratam de temas muito distantes no tempo e no espaço, mas apontam para uma conclusão comum. De facto, tanto no primeiro como no segundo caso, houve intervenção que alcançou os efeitos pretendidos por parte das entidades que de algum modo supervisionavam o funcionamento dos respetivos mercados. Assim, quer a desvalorização do bazaruco goês, quer a regulação dos preços da carne no Porto, atingiram os objetivos desenhados, permitindo o melhor funcionamento dos mercados.

Estes capítulos que tratam do estudo das Misericórdias, e de comerciantes ou casas comerciais, dão uma medida de maior eficácia das instituições informais em relação às formais, embora haja alguma incerteza nessa conclusão, pois os resultados não são totalmente claros. A análise das contas do crédito concedido pela misericórdia de Lisboa mostra o relativo insucesso das instituições informais, dado que há registo de 70% de incumprimento do número de empréstimos concedidos. Todavia, também sabemos que a misericórdia recorria aos tribunais para resolver «conflitos decorrentes do incumprimento do crédito» (p. 234). Quanto à análise das redes comerciais ibéricas, na segunda metade do século XVI, conclui-se que o maior desenvolvimento se deu por via informal, uma vez que as instituições formais tinham um menor nível de eficácia. Quanto à casa comercial Bandeira, em atividade no último quartel do século XVIII, conclui-se que as ligações familiares e o sancionamento da coroa foram cruciais para o desenvolvimento do negócio. O estudo dos dois casos de regulação mostram em que medida a análise de custos e benefícios podia levar a intervenções institucionais com alguma eficácia.

Conclusões

Este volume apresenta conclusões sobre a perpetuação da dependência financeira perante a coroa de um número de instituições incluindo a nobreza, a Inquisição e os municípios. Fica a questão de se saber se esse resultado foi determinado por vontade de não ceder poderes, ou por impossibilidade de reforma, assunto que poderá ser debatido no contexto da avaliação do impacto da centralização do poder no desenvolvimento económico. O volume mostra também o grau de importância das instituições informais e a sua capacidade de sobrevivência no tempo, um tema que também merece ser colocado no devido contexto. Finalmente, o livro mostra dois momentos em que a regulação institucional foi levada a cabo e teve efeitos positivos.

Os casos aqui estudados apontam para a necessidade de se identificarem com rigor as razões da centralização do poder. Na verdade, não encontramos nas histórias aqui apresentadas argumentos em favor de uma suposta asfixia das instituições perante a dependência financeira da coroa. Ao contrário, essa dependência de certo modo aparece como uma forma de reduzir os riscos na capacidade de financiamento das mesmas instituições. De modo a estudar o papel das transformações institucionais no desenvolvimento, é preciso ir além das instituições formais, como os parlamentos, e analisar também a evolução de um conjunto de práticas sociais ou de crenças culturais que podemos designar como instituições informais.

O desenvolvimento económico tem de ser explicado por fatores não económicos, tais como o desenvolvimento institucional, da cultura ou de aspetos relacionados com o quadro mental. Todavia, é preciso um trabalho exaustivo de identificação das variáveis importantes para esse estudo, da respetiva modelação e quantificação, de modo a fugirmos a conclusões baseadas sobretudo em pressupostos não exaustivamente fundamentados. Estudos como os apresentados neste livro contribuem significativamente para essa melhor identificação do problema e dos instrumentos para a sua análise.

A principal conclusão que devemos guardar desta leitura é que a análise das correlações entre desenvolvimento institucional e eficiência ou crescimento económicos têm de incluir um vasto leque de estudos de caso e que Portugal pode mostrar a importância do papel de agentes secundários

na determinação da evolução institucional do país. Os casos aqui estudados sobre Portugal apontam para a necessidade de estudar o desenvolvimento institucional a partir de baixo, em complementaridade com os estudos que privilegiam a análise a partir de cima¹⁹.

Outubro de 2018

¹⁹ Grafe, R. (2012), *Distant Tyranny Markets...*, ob. cit.